

障害者自立支援法をめぐる議論と経済政策との関連性についての考察（[日本社会事業大学社会福祉学会]第47回社会福祉研究大会報告）--（2008年度[日本社会事業大学社会福祉学会]大会テーマ投稿論文福祉人材養成の軌跡と展望--社会福祉学部教育の50年）

著者	高阪 悌雄
雑誌名	社会事業研究
号	48
ページ	158-161
発行年	2009-01
URL	http://id.nii.ac.jp/1137/00000102/



障害者自立支援法をめぐる議論と 経済政策との関連性についての考察

松山東雲女子大学 高 阪 悌 雄

I はじめに

障害者自立支援法の是非めぐって現在様々な議論が行われている。それらの議論を整理していくと、評価する意見として、障害者の権利性を高めている、障害種別サービスを撤廃した、また障害者の就労を促進しているといったものがある。一方で、評価しない意見として、受益者負担で可処分所得が減り生活が破壊された、事業所への報酬が減って経営が苦境に立たされている、障害認定があいまいであるといったものがある。

これらの評価を概観しただけでも、あまりにも様々な意見が交錯し、議論の軸はどこにあるのかという印象を持たざるを得ない。制度設計についての本来の議論とは、より本質的なところに立ち戻って、行われるべきものなのだが、昨今の障害者自立支援法をめぐる議論からは本質が見えづらい印象がある。では、障害者自立支援法の議論で求められている本質的なものとは、どのようなものであろうか。

筆者は、障害者政策は、その時代の経済政策が色濃く反映していると考えている。そして、この経済政策を軸に議論していくことによって、障害者自立支援法についての正しい評価ができると考えている。障害者自立支援法と経済政策の関連性について本稿では考察していきたい。

II 障害者自立支援法についての議論

障害者自立支援法により、障害者福祉の領域に、契約や、受益者負担の原則が導入されるといった大きな政策の転換は、国際的な社会政策の動向と切り離すことができないといえよう。例えば、OECDは、能動的な社会政策、つまり所得再分配中

心の補償的アプローチから労働市場参加促進アプローチへ移行推進している（江本 2007：159-179）。この流れは、所得再分配政策を中心とした所得保障の流れから労働参加型の自立支援による政策への転換を意味するものといえる。

この OECD の政策転換の背景には、世界的な新古典派経済学の台頭が大きな影響を及ぼしており、新古典派の台頭とともに自己責任や選択、競争といったコンセプトを軸とした政策をアメリカ、イギリス、日本では続々と導入するようになった。

このような流れの中で、2006年4月より施行された障害者自立支援法による受益者負担の導入は、障害年金等で細々と生活する障害者にとって、その生活に大きな影響を及ぼすものとなった。

ある知的に障害を持つ女性は、障害者自立支援法が施行されて以降、知的障害者の授産施設に通うのをやめた。月13,000円程度の工賃に対し、施設利用料の1割負担と食費で約12,000円を払わなくてはならなくなったためだ。差し引き1,000円の収入は、バス賃9,000円を引くと1,000円の赤字になってしまう。この女性は、障害年金も生活費に消えてしまい、従来は、映画など街に出掛けることもあったが、今は家でテレビや本を見て過ごすことが多くなったという（沖縄タイムス：2006）。

このような個別の事例から鑑みても、今後、障害者を社会参加やサービス需要につなげていく上で大切なことは、現行の受益者負担の見直しなのではないかとも思われる。そうであるならば、受益者負担の原則を採用している障害者自立支援法を廃止し、所得再分配政策に基づく従来の措置制度のシステムに変えていく選択肢をとるべきであろう。

しかし、一方で、障害者自立支援法については、

従来から縦割りとなっていた障害種別ごとのサービス規制を撤廃したという評価すべき点もある。この規制が撤廃されることにより、障害者の選択肢の幅が広がり、契約のシステムと併せて、障害の枠にとらわれない自由な選択が可能となり、障害者の権利性が高まったともいえるのだ。

このように、障害者自立支援法の是非をめぐる議論は、様々な意見が交錯し、障害者自立支援法自体の正否さえ判断できない印象を持ってしまう。

Ⅲ 自由と介入についての歴史的変遷

障害者自立支援法の受益者負担と応能負担は、そもそもどのような機能を持っているのだろうか。受益者負担では、原則1割の負担を求められ、利用者とサービス提供者は契約により結ばれ、利用者の選択の自由度も高まる。一方で応能負担は、所得に応じた負担が求められ、サービス提供機関を行政機関が決定するなど、公的介入の度合いも大きかった（高阪 2008a：74）。

障害福祉の領域でのこれらの議論は、もとを辿れば、公的な介入の領域を狭め、自由や自己責任の領域を広げるのか、反対に公的な介入の領域を広げ、経済的平等を実現するのかといった問題にも関連づけて考える事ができよう。

そして、筆者は障害者自立支援法の問題について本質的な議論をするために、着目しなければいけないと考えるのは、このような自由と介入についての経済政策の時代的変遷及びそこで行われてきた議論であると考えている。

自由と介入についての議論は、遡れば、Adam Smithの活躍した18世紀のイギリスにその源流を求めることができよう。

Smithは、著書『国富論』の中で、「国はできるだけ人々の経済活動に介入せず、それを見守り、人々の経済活動ではまかなえない司法と軍備、一部の事業などに政府の活動を限定せよ」と述べた（Adam Smith=2007）。

このような古典派といわれるSmithの経済自由主義に反対し、19世紀後半になり、ビスマルクが統一したドイツ帝国においては、「歴史学派」と呼

ばれる経済学者たちが社会政策学会を結成し、国家主導の社会福祉政策を推進しようとした。

ドイツに遅れて、イギリスではThomas Hill Greenが登場し、イギリスの福祉国家思想の第一歩が踏み出された。Greenは、Smith以来の自由主義に基づく私有財産の無制限な自由を規制し、「貧困にあえぐ労働者の生活改善＝自己実現の条件の改善」のために何かを割り当てる権利を国家に付与すべきことを提唱した（山脇 2005：17-8）。

Green没後の19世紀末に結成された労働党が、国家による労働者のための社会福祉を本格的に打ち出すようになる。イギリス労働党の思想的基盤となったのはフェビアン社会主義でその実質的な生みの親は、Webb夫妻であった（山脇 2005：18-9）。

フェビアン社会主義の福祉思想のポイントは、「国家（政府）主導の社会政策」という点にあった。そうした福祉思想は、社会主義のイデオロギーを超えて、次第にイギリスの国是となっていく（山脇 2005：19-20）。その契機となったのが、Webb夫妻から大きな影響を受けたWilliam Beveridgeが1942年に出した有名な報告、Beveridge報告であった。このBeveridge報告は、「窮乏、疾病、無知、ホームレス、失業などの除去」を目標として掲げ、その実現のために、低所得層に限らず全国民が保険に加入する国民皆保険制度を提案するという画期的なものであった。これを受けて、1944年イギリス政府は『雇用政策白書』を出し、戦後に種々の福祉関連法を導入実施して、「ゆりかごから墓場まで」のキャッチフレーズで知られるような福祉国家の道を歩むことになった。

1980年代にはいると、福祉国家は、そのシステムを維持するための財政赤字、行政機構の肥大化や官僚化などから、大きな揺らぎを見せる。1979年に誕生したイギリスのサッチャー政権は、福祉予算を大幅に削減し、大企業には減税措置を採った。サッチャー政権は、福祉国家を維持するための過重な国家負担と、人々の福祉への依存が経済停滞の原因であると考えていた。また1980年に誕生したアメリカのレーガン政権も、サッチャー政権と歩調を合わせるかのように、福祉抑制政策を

とった。これらの反福祉国家政策の思想的基盤は「新古典派」と呼ばれている（山脇2005：25-6）。新古典派の代表的論者がFriedrich HayekとMilton Friedmanである。Friedmanは、より積極的に福祉国家批判を展開し、「政府による介入の拡大は、われわれの人間としての自由を、いまや大幅に制限するようになった」と述べている（金子2005：181）。

日本でも、2001年に誕生した小泉政権のもとで新古典派政策が取り入れられ、「小さな政府」といったスローガンのもと、郵政や道路公団の民営化などが進められた。公的支援の役割が見直される中で、社会福祉の領域においても、社会福祉基礎構造改革による選択や契約といったスローガンのもと、戦後の福祉六法体制が根本から作り変えられ、措置から契約、応能負担から受益者負担、税方式から保険方式といった仕組みに変化していった。つまり、社会福祉の領域でも新古典派に基づく政策が導入され、公的な介入が縮小し、個人の自由および責任の領域が広がったと捉えることができよう（高阪2008a：76）。そして、個人の自由に委ねる政策へと流れが変わるなかで、新たな障害者福祉の制度設計が行われ、障害者自立支援法では、自由の視点から、障害種別のサービスの縦割りが撤廃された。しかし同時に自由と責任の名の下に受益者負担という制度も作られたのである。

IV 新古典派政策の下での障害者への所得保障

障害者自立支援法による受益者負担の原則により、障害者はわずかな障害年金からも負担を強いられるようになった。障害者の可処分所得が減少しているのは、紛れもない事実であり、このような事実に関して、政府はどのような対策を講じているのだろうか。

小泉政権誕生以降台頭してきた新古典派経済思想は、人的資本の育成を重視する。例えば、アメリカの新古典派経済学者であるG.Beckerは、人的資本育成について、次のように述べている。

「経済成長は教育され訓練された労働力を必要とする。それは、コンピュータやその他のエレクトロニクス商品、大部分の工業製品やサービス製品

を生産するには、知識を備えた労働者が不可欠であるからだ。こうした人的資本への投資リターンあるいは投資量が増加するとき、経済の成長速度は高まることになる」（G.Becker＝1998：74）

現在の日本の障害者福祉は、このような新古典派の考え方に色濃く影響を受けていることが読み取れる。日本では、成長力底上げ戦略のもとで、成長を下支えする基盤（人材能力、就労機会、中小企業等）の向上を図り、働く人全体の所得や生活水準の引き上げをはかっている。

この中で、「工賃倍増5か年計画」による障害者の福祉的就労の工賃水準を5年で倍増する計画も掲げられている。つまり、政府は、障害者自立支援法の受益者負担導入に伴う可処分所得の減少について、障害者の労働所得を引き上げることで対処しようとしているのだ。これは、障害者自立支援法の「就労移行支援事業」「就労継続支援事業」による一般雇用への移行の促進への取り組みからも読み取ることができる（高阪2008b：132）。

たとえば、授産施設の中には、入所当初から就職を目指し、ゴール設定＝利用期限を取り決めながら支援を行っているところもある（天野2006：12-14）。他にも、福祉施設の利用者に一般雇用を経験させる「職場体験実習」を実施し、実習に協力した施設には奨励金を交付するといった仕組みを設けている自治体もある（中島2006：150-151）

このような取り組みは、政府の人的資本育成プログラムの中に障害者福祉領域も組み込まれていると考えるのが妥当であろう。つまり、障害者への就労訓練を行い、付加価値を高め、自立を促していくことに、従来の所得保障政策に変わる新たな新古典派理論に基づく人的資本育成という政策の方向性を捉えることができるのだ。

V おわりに

現在の福祉政策は、明らかに新古典派経済政策に基づき制度が設計されている。障害者自立支援法については、様々な意見が交錯しているが、議論を効果的に進めていくためには、新古典派や福祉国家思想のメリット、デメリットまで辿って議

論をしなければならないと筆者は考える。もし、障害者自立支援法に反対し、従来の措置制度に戻していくという考え方を支持するなら、福祉国家が破綻した原因にまで遡って、それを克服していく筋道について考察していく必要があるだろう。

新古典派の経済政策が綻びを見せ始めている現在、この思想に基づいて制度設計された障害者自立支援法も様々な問題点を抱え始めている。新たなモデルが必要とされる今、我々は常に時代の状況を見据え、その時代の経済政策という本質的なところから、議論を展開していかなければならない。

文献

1. 沖縄タイムス(2006)『街に出よう 障害者自立支援法3ヶ月－2006年7月6日』
2. 江本純子(2007)「近年における精神障害者労働政策の動向とその課題」社会政策学会編『格差社会への視座－貧困と教育機会』社会政策学会誌第17号、法律文化社、159-179.
3. 高阪悌雄(2008a)『障害者の多様性に応じた費用

負担方式に関する考察』松山東雲女子大学人文科学部紀要16号、74、76.

4. 高阪悌雄(2008b)「雇用と就労－経済的基盤をどう作るか 自立に向けた経済設計」七木田敦・安井友康編『事例で学び、実践に活かす－障害者福祉』保育出版社、132.
5. 山脇直司(2005)『社会福祉思想の革新～福祉国家・セン・公共哲学』かわさき市民アカデミーブックレットNO.21、17-8、18-9、19-20、20-1、25-6、40、43、52.
6. 金子光一(2005)『社会福祉のあゆみ－社会福祉思想の軌跡』有斐閣アルマ、181.
7. Gary S. Becker(1997) THE ECONOMICS OF LIFE(=1998、鞍谷雅敏・岡田滋行訳『ベッカー教授の経済学ではこう考える』東洋経済新報社、74.)
8. 天野聖子(2006)「障害者自立支援法と新たな就労支援」『ノーマライゼーション4月号』日本障害者リハビリテーション協会、12－14.
9. 中島隆信(2006)『障害者の経済学』東洋経済新報社、150－151.